

# 我国社会政策的弱势性及其转变

王思斌

**内容提要** 本文研究我国社会政策的弱势性问题。文章指出长期以来我国的社会政策处于弱势状态,并从社会政策与经济政策、公共政策的关系,立法过程,社会政策系统的特点等角度指出社会政策弱势性的表现。文章指出,片面追求经济增长的发展战略,社会问题的“非问题化”策略、政策选择中精英的经济偏向,社会政策责权的非专属性以及社会福利的意识形态的特点造就了社会政策的弱势性。文章进一步指出,随着社会快速转型、科学发展观和构建和谐社会任务的提出,我国社会政策弱势状态的转变出现了契机。文章提出社会政策的增权问题,指出社会政策的发展是政府的能力建设的重要组成部分。

**关键词** 社会政策 弱势性 弱势状态的转变

长期以来,我国缺乏社会政策的概念和理论。在政府的政策实践中,社会政策一直处于弱势地位。近几年来,我国的经济与社会发展战略正在进行调整,科学发展观的提出将经济与社会协调发展特别是社会发展议题放在重要地位,构建和谐社会、共享改革和社会进步成果将关注困难群体的生活、追求社会公平作为重要的社会价值,这些都与社会政策直接相关。这自然要涉及社会政策的发展议题。本文就长期以来我国社会政策的弱势性做一粗浅分析,并就社会政策走出弱势状态的条件进行初步探讨。

## 一、社会政策的弱势性的涵义及研究的意义

### (一) 社会政策的弱势性的涵义

社会政策的弱势性是描述社会政策的相对地位特征的概念,这里涉及到社会政策和弱势性两个基本概念。社会政策作为一个研究领域自形成以来,其内涵也发生了一些变化,概括地说,即狭义的(传统的)社会政策概念与广义的(拓展后的)社会政策概念。最初社会政策在德国出现的时候,主要指的是由政府对于因工伤、失业的工人给予保障的制度和政策安排,社会政策所要处理的是经济上的弱势阶级的基本生活问题,在这里,社会政策在很大程度上是社会保险政策<sup>①</sup>。认为社会政策主要是针对弱势群体的这一用法在福利国家形成之前是普遍的,在这种情况下,老人、儿童、妇女、失业者、残疾人、贫困者被看作社会政策的基本对象。广义的社会政策基本上肇始于福利国家的兴起,福利国家不但将社会政策的内容进行扩展,即不局限于基本生活,而且将社会政策的受惠人群范围推广到全体国民,以至它成为指涉一切与实现正当的社会秩序有关的问题之对策<sup>②</sup>。1972年的国际社会福利协会在会议文件中也重申了社会政策的两种涵义:传统的社会政策系仅在于改善被剥削阶级的社会问题的国家政策,新的社会政策则是为改善整个社会环境并寻求全体人民社会安全与平等的政策。两种定义并无对错之分,而使用何种涵义的概念则与所要处理的问题有关。当前在我国,基本的、面向困难群体、弱势人群的社会政策很不完备,更难以谈得上面向全体国民的社会政策体系。面对中国现实,本文选用狭义的界定,即将社会政策看作是解决困难群体、弱势群体基本生活问题的国家政策,它实际上体现了政府的基本责任,反映了基本的社会公平的需要。

弱势性是一个描述某一主体状态的概念。在我国,弱势的概念流行于中央政府领导人对

弱势群体的关注之后，这也说明政治对话语体系的影响。实际上，在社会政策和社会工作领域，弱势群体是一个基本概念，正是这一群体的存在指明了社会政策和社会工作的基本内容③。近几年来，学术界对弱势群体的生存状态、该群体变为弱势的原因、弱势群体的救助政策及社会公平等问题进行了大量研究，有的学者还专门研究了主要群体的弱势化问题④，推进了我国关于弱势群体、社会公平、社会政策及社会工作的研究。

本文所用的弱势性是指某一主体处于弱势状态的现象和程度。具体地说社会政策的弱势性是指我国的社会政策处于相对边缘、无力状态的现象。弱势性作为边缘性、弱能性的指称不但指出了社会政策的本身特征，而且将它置于与其他政策的相对比较之中，这可以使我们对社会政策的研究获得较宽的视野。

## （二）社会政策弱势性问题研究的意义

研究社会政策何以出现弱势状态不但具有现实意义，而且具有理论价值。从现实的角度来看，当前我国由社会贫富差别和弱势群体所导致的社会问题仍十分严重，潜在的社会风险也不可低估，这不但会影响人们共享改革和社会进步的成果，而且会对社会稳定和进一步改革造成威胁。研究社会政策弱势性的目的是要促进社会政策的发展，并改变上述不协调现象。从理论上来看，社会政策的弱势性研究不但可以进一步认识各种政策之间的关系，也可以通过社会政策的弱势性现象认识转型期我国的社会政治结构。因为社会政策的出台和实施不但 是政治集团依据一定的经济、政治和社会情势的选择，也是不同利益群体互动的结果。这样，指出社会政策弱势性的特点，有利于认识当前利益群体的互动结构。

## 二、社会政策弱势性的表现

### （一）社会政策弱势性的基本特征

当前我国社会政策的弱势性有一些基本特征，这就是社会政策较少，其覆盖面小，社会政策的福利和保障水平低，社会政策概念尚未进入主流话语，一些社会政策未被有效执行，以及社会政策在国家政策体系中仍然处于十分附属性的地位等。

我国专门的社会政策很少，除了关于某些特殊群体、困难群体——如老年人、儿童（未成年人）、妇女、残疾人、“五保”对象及贫困家庭的保障法律和规定之外，当前我国还没有许多国家和地区已经实施的有关失业、医疗、住房等民生问题的、系统的专门社会政策。不但由于社会政策的缺乏将受惠者局限于几个特殊群体和困难群体，而且就是这些已有的政策在实施时对受惠对象也是再加限制，更不用说城乡二元结构使一些社会政策的实施只局限于城市之中。这样社会政策的覆盖面实际上比较小。在社会政策的实施过程中福利提供是低水平的。这一方面是因为我国选择的混合型社会福利制度模式⑤，在对弱势群体的支持中强调家庭、社会力量的责任，因而在一定程度上减轻了政府的社会政策责任。另一方面，就是制定了社会政策，政府所提供的福利水平也是偏低的。比如，城市老年人所获得的福利优惠也很少，残疾人福利更不必说，一些地方名义上实行农村最低生活保障制度，但保障水平极低。由于社会政策要由政府支出，而一些地方政府由于对社会政策的认同程度低、加之可能存在财政方面的困难，所以有些社会政策未被认真执行。例如残疾人按比例就业政策在许多地方未被执行，义务教育法也是如此。社会政策的弱势性还在于其政治上的边缘性。社会政策还不被当作一个特殊的政策领域而是处于附属状态，在我国政府的文件中很少有社会政策概念，许多政府官员不知社会政策为何物。

### （二）社会政策弱势性的主要表现

#### 1.经济政策绝对优先于社会政策

在任何国家，经济都是立国和民生之本，因此重视经济、重视经济政策是必然的。对于

不发达国家来说，通过制定经济政策去刺激和保障经济发展是绝对必要的。甚至对于发达国家来说，为了保持国家的经济活力和参与国际竞争，也要把经济政策置于首位。我国是发展中国家，发展经济仍然是最主要的任务，因此制定适宜的经济政策，进行产业结构调整，刺激各类主体发展经济的积极性，增强国家的经济实力，提高国民的生活水平是十分重要的。然而经济增长与社会问题的滋生可能是相伴生的，经济发展同社会公平、社会稳定也是密切相关的。经济发展与社会秩序的相互依存、相互制约要求在促进经济发展的同时关注社会公平和社会秩序，在政策层面上则表现为既要有经济政策，又要有社会政策。改革开放以来，我国坚持以经济建设为中心，并向社会主义市场经济体制转变，这样出台相应的经济政策是必要的。而今，由于片面强调经济发展而引发的社会矛盾已经对社会公平、社会团结、社会稳定带来重大挑战，特别是我们已经提出全面建设小康社会、构建和谐社会任务，于是，制定针对不同重大社会问题的社会政策就十分迫切。然而长期以来，我国没有多少专门的社会政策，一些社会政策是包含在经济政策之中作为其附属部分存在的，有的社会政策（如社会保障制度）则明确表明是为经济体制改革服务的，从而说明了社会政策的附属性。另外，我国社会政策的出台有很大被动性。当社会问题相当严重并危及社会稳定或某些问题影响了我国的国际形象时，相应的社会政策才会出台，而经济政策却并非如此。

## 2. 公共政策笼罩社会政策

近些年来我国的公共政策研究获得了较大发展。公共政策是关于政府所为和所不为的所有方面的政策，它涉及到控制社会内部冲突，组织社会去处理同其他社会的冲突，向社会成员提供象征性奖励和物质性服务及建立公共财政等<sup>⑥</sup>。可以说，公共政策是面向社会公众并为其服务的政策。从政策分类上来说，广义的公共政策是包含社会政策的，因为社会政策属于政府所为之范围，是政府公共服务的一部分。但是，若做进一步分类，我们就会发现将社会政策有突出出来的必要性，因为社会政策是面对社会弱势群体而有所为的政策规定，这里更集中地反映了政府的社会公平的价值。一个连最困难群体的基本权益都未能关怀的政府很难说它是公正的，社会政策应该是执政者公正程度的重要尺度。当前我国的公共领域存在着众多问题，因此制定和研究公共政策是十分必要的。但是，由于我国的社会两极分化现象相当严重，困难群体的生存状态令人难以接受，所以在关注公共利益时尤其要注重困难群体、弱势群体的利益。于是，制定和研究社会政策就十分迫切。但是至今，我国还是用公共政策来包容社会政策，而未把社会政策作为一个特殊领域来对待，这显然滞后于我国国情的变化。实际上，公共利益内部也是存在冲突的，公共利益也是可以再划分的。困难群体、弱势群体的利益保护应该得到特别关注。所以，独立的社会政策是必要的，而我国在这方面还有明显不足。

## 3. 立法过程拖后社会政策

社会政策的制定与公布需要经过一定的立法程序，这就是社会立法过程。由于长期以来我国的法制建设比较落后，近些年来又集中于与经济直接相关的立法，所以社会立法相对滞后。虽然随着社会问题的不断严重化，困难群体、弱势群体在以各种方式提出保障自己利益的诉求，一些有识之士也在呼吁制定相应的社会政策，甚至“人大”、政协会议也总有不少提案，但是一些有关保护弱势群体的立法总是“处于过程之中”，相对于其他立法它是滞后的。

## 4. 社会政策系统的弱势性

社会政策的弱势性还表现于社会政策系统的弱势性，这里包括政策对象的弱势性、政策形成的弱势性和政策实施系统的弱势性。政策对象的弱势性是显而易见的。无论困难群体还

是弱势群体，他们一般被认为是生理和个人因素低，这些人或者是低能的、或者是在竞争中失败的，甚至在自我利益诉求方面也缺乏能力。政策形成的弱势性是指社会政策多是迟晚出台的、少量的和福利提供低水平的。实施系统的弱势性是值得关注的。我们可以发现，那些与社会福利、社会政策相关的部门在同级政府部门中相对是无权和无钱的。由于他们面对的民众多属于劳动力意义上的“消极人口”，属于“照顾”对象，因此在诸部门中他们被认为是消费财富（发钱）而不是创造财富（挣钱）的。这样“发发钱，拜拜年”之类的活动就成为必要的辅助者。有时，政府为了社会政策的执行会建立起高于政府职能部门的机构——委员会，但是我们在实际中会发现，这些委员会实施社会政策的能力较弱，它们多数是在“协调”，而实际推动社会政策落实的能力有限。

### 三、社会政策弱势性的生成

#### （一）经济发展水平与发展战略

社会政策的弱势性首先与经济不发达有关。当一个国家和地区主要是为了解决人们吃饭问题而努力，即当社会普遍贫困的时候，是不可能出台社会政策的。社会政策基本上是现代社会的产物，当一个国家和地区的经济能力有了较大发展后，以解决社会福利、社会公平为目的的社会政策才会出台。长期以来我国经济不发达，顾及全社会的社会政策的缺乏是必然的。但是当我国的经济实力有了较大提高之后，社会政策的出台迟缓就必然由其他原因所导致。从宏观上来说，是我国 20 多年来片面追求经济增长的发展战略使然。按着经济增长战略的观点，社会福利是纯粹花钱的，过多的社会福利会减弱国家在全球市场中的竞争力，而困难群体的贫困也是不得已的、有利于经济增长的代价。因此，在经济不发达的情况下，社会福利应该缓行，反映国家的社会福利责任的社会政策也就必然滞后。这样，困难群体、弱势群体的生存问题被漠视了。

#### （二）社会问题的“非问题化”策略

社会政策的制定以社会问题的“问题化”为前提。这里的“问题化”是指某一问题引起社会和政府的关注，在后者看来已“成为问题”，并需要解决。社会问题的“问题化”需要一系列条件，其中包括问题的普遍化、严重化，引起公众关注，引起权力机构关注等。在一段时间内，我国政府部门面对社会问题采取的是“非问题化”策略，这包括否认问题的普遍性和严重性，对某些问题进行个别的安抚性解决，有的地方还以对社会稳定的强调而压制困难群体、弱势群体关于基本需求的表达。这样，通过各种方法“化解”问题，就使问题通过“非问题化”而被搁置下来，从而难以激发或启动社会政策议程。另一方面，困难群体、弱势群体及其代言人也因利益表达渠道缺乏和利益表达成本过高，而迟迟不能将满足他们社会福利需求的社会政策推上议程。

#### （三）政策选择中精英的经济偏向

当前我国正处于“立法时代”，以依法治国要求制定大量法律和政策。在“经济增长优先”意识形态的笼罩下，经济方面的立法和政策制定常常具有优先性。就是在社会政策方面的议案被提出后，也可能因为立法或制定政策任务的繁重而将社会立法、社会政策议程压后。因为，参与立法或制定政策的人多数是行政官员，困难群体的代言人较少。即使某些官员有关怀民生之情怀，但由于他们更关心与自己的地位密切相关的经济增长问题，所以在立法、政策选择中会优先选择经济方面或与之相关的立法和政策制定。另外，某些官员在有关立法、政策制定方面报喜不报忧、夸大“大好形势”、忽视困难群体和弱势群体的基本生活也是造成社会政策滞后的原因。

#### （四）社会政策责权的非专属性

社会政策、特别是针对困难群体的政策常常具有综合性特点，即它会涉及多个部门，在政策制定和执行过程中需要多个部门的合作，这就是社会政策责权的非专属性。在社会政策不是专属某一部门责任的情况下，一项政策的制定和出台要经过相关部门的复杂的合作，而对于比较繁忙、又具有本位特征的各职能部门来说，精诚高效的合作并不那么容易，除非有来自更高层的强制性权力的推动。更不用说某种社会政策的制定和出台也会伴随着部门间利益的划分。这样，一项涉及部门较多的社会政策从起草开始拖上几年甚至十年也就不足为怪。社会政策责权的非专属性使政策执行也发生诸多问题。许多社会政策的执行和落实要靠联络各部门的协调性委员会去推动，实践表明，委员会在真正推动社会政策落实的过程中是力不从心的，其作用是有限的。

#### （五）社会福利的意识形态

在社会政策的弱势性问题上，还有一个必须讨论的因素是社会福利的意识形态。社会福利的意识形态是指一个社会或群体所具有的关于社会福利的价值体系，包括如何看待社会福利，社会福利的责任观，获得社会福利的正当性等问题<sup>⑦</sup>。我国传统的福利文化是家族或个人责任的，人们一般把自己遇到的生存方面的问题归结为个人责任。在计划经济体制下，某些群体形成了一定程度的集体主义的福利责任观。但是总的说来，我国社会基本上没有形成关于社会福利的社会权意识，于是困难群体和弱势群体也未把享受社会福利看作自己的权利，这也不利于社会政策的形成和发展。

### 四、社会政策弱势性的转变

#### （一）社会快速转型与社会政策弱势性的转变

改革开放以来，我国开始了重大的社会转型，这就是由传统社会向现代社会转变，由农业社会向工业社会转变，同时也是由计划经济体制向市场经济体制转变。这一转型是剧烈的，它将带来生产方式、生活方式、社会组织方式的重大变化，带来社会生产力的巨大增长和社会问题的积累，它要求我国发展出新的社会管理方式，更加理性和有效地处理上述问题。发展社会政策是应对上述问题的措施之一。

随着我国社会快速而复杂的变化，社会政策的弱势状态有可能迎来改变的契机。一方面，改革开放 20 多年来我国的经济获得持续快速发展，经济实力大大增强，具有了一定的从总体上解决困难群体基本生活困难的能力。另一方面，执政党和政府关心民生，致力于和谐社会建设，全面推进“小康社会”建设，推进各社会群体共享社会进步成果。这样，困难群体的基本生活问题就必然会提上议事日程，而制定和实施社会政策是解决普遍性问题的基本手段。近几年来，政府陆续出台了一些社会政策，而且随着建设和谐社会进程的推进，应该有更多的社会政策出台，我国可能会迎来一个社会政策时代<sup>⑧</sup>，这样，社会政策的弱势状态将会有所改变。

#### （二）社会政策的增权

增权是社会工作领域的一个概念和范畴，它指的是社会工作者在帮助受助者解决其所遇困难的过程中如何通过提高受助者的角色地位和能力，以更有效地解决问题、走出困境，并实现自我发展<sup>⑨</sup>。这里我们借用增权概念来讨论社会政策问题，所谓社会政策的增权就是提高社会政策的地位并能有效地发挥其作用，就是要改变社会政策的边缘、弱势状态，使其在社会生活中发挥更加积极的功能。

社会政策本身并不会自我增权，因为社会政策本身不具有目的性、能动性，它只是人们实现某种社会目标的手段或工具。对社会政策增权实际上是与社会政策相关的群体更加重视

它，促进它的形成并发挥作用。从一般的自上而下的政策过程的角度来看，社会政策的制定和实施首先有赖于政府的认识和行动。政府能充分认识到社会政策的重要性并积极推动，社会政策的能力就强一些。然而，提高对社会政策重要性的认识并非轻而易举。正如前面已经指出的，在传统的“经济增长第一”发展观的指引下，人们难以形成“以人为本”、“以民为本”的发展政策。在那种发展观看来，困难群体、弱势群体的困境是经济发展的、并不希望但又不可避免的代价。至今，我国仍没有走出传统发展观的笼罩，因此社会政策地位的提高还需要一个过程。不过，如果从经济发展的最终目的、经济持续发展和社会稳定的条件以及我国社会主义的本质特征来看，对社会政策给予更多关注是十分必要的和理所当然的。发展学者早就很有见地地指出，要看一个社会是否发展了，首先要看其贫困群体的地位是否改善了。用这种眼光来看发展问题，就必须有面对困难群体的社会政策。

增强社会政策功能的另一个关键环节是社会政策的执行和落实。现在，我国并非是没有社会政策，但是社会政策的执行往往存在问题，这就是社会政策执行打折扣、不到位，即社会政策的“执行亏空”<sup>⑩</sup>。有学者指出，在很大程度上，再分配政策比分配政策更难于执行<sup>(1)</sup>。这种现象的出现与社会政策资源筹集和分配的复杂性、政策对象的非主体性、政策执行系统的官僚作风及不同部门之间连结和协作的困难有关。随着政府的“执政为民”理念的普及和干部考核标准的变化，重视社会政策的制度环境会逐渐形成，社会政策也会更有效地发挥作用。

社会政策的增权也是建立在政策研究基础之上的。在某种社会经济背景下需要什么样的社会政策，社会政策的执行及其效果怎样，怎样调整和进一步改善政策，这些都需要进行科学的政策研究。长期以来，在长官意志的笼罩下我国比较缺乏科学的政策研究，某些政策研究常常沦为对领导意志的论证甚至成为掩饰社会政策执行亏空的工具，这实际上会大大伤害社会政策对象的利益，损害社会政策的应有效果。要解决这方面的问题就要促进社会政策的开放性，吸收学者进入社会政策研究领域。现在，某些政府部门在制定政策之前也吸收学者参加，但在有些情况下学者们扮演的是“花瓶”的角色，另外学者们也难以参加对社会政策执行效果的比较独立的评估。为了促进社会政策的发展，使其更好地惠及困难群体，有利于社会发展，政府官员与学者之间应该寻求更好的合作，更好地开展对社会政策的科学研究。

### （三）社会政策的发展与政府的能力建设

中国共产党十六届六中全会对和谐社会建设做出了新的部署和动员。在新的形势下，发展社会政策应该成为政府的能力建设的重要组成部分。我们可以将政府在社会政策方面的能力称为社会政策能力，它包括社会政策意识、政策形成能力、政策实施能力、政策评价和改进能力等。

能不能及时地识别社会问题并在此基础上制定相关社会政策进而有效地实施之是现代政府能力的重要表征。社会政策有的是在问题逐渐积累的过程中形成的，是政府和社会积极应对问题的产物，此种可称为积极的社会政策，其社会政策的意识较强。另一类是当问题已十分严重时才仓促应对，可称为应付危机型政策，其社会政策的意识比较弱。毫无疑问，现代政府应该有较强的社会政策意识。政策的形成能力是较科学地制定社会政策的能力，而社会政策之科学性要看其是否能符合实际地解决困难群体基本生活方面的问题。对于政府来说，执行和落实社会政策是关键，而这要求有良好素质的政策执行系统，需要该系统能良好理解社会政策和有效执行、实施社会政策。同时，政府也应能对社会政策的实施状况进行科学评价，并在需要时对其进行修订。显而易见，政府的社会政策能力是与政府为民服务的宗旨相联系的，同时政府社会政策能力增强即对社会政策弱势化的扭转也是政府在新形势下社会管理能力的增强。

#### 参考文献

- ①李明政：《意识形态与社会政策》，（台北）洪叶文化事业有限公司 1998 年版，第 13 页。
- ②R.M.Titmuss：《社会政策 10 讲》，（香港）商务印书馆 1991 年版，第 16 页。
- ③王思斌：《弱势群体生存状况的改善与社会政策的调整》，《中国党政干部论坛》，2002 年第 4 期。
- ④吴忠民：《中国社会主要群体弱势化趋势问题研究》，《东岳论丛》，2006 年第 3 期。
- ⑤王思斌：“混合福利制度与弱势群体社会资本的发展”，载王思斌主编：《中国社会工作研究》（第一辑），社会科学文献出版社 2002 年版。
- ⑥托马斯.R.戴伊：《理解公共政策》，华夏出版社 2004 年版，第 2 页。
- ⑦王思斌“底层贫弱群体接受帮助行为的理论分析”，载王思斌主编：《中国社会工作研究》（第四辑），社会科学文献出版社 2006 年版。
- ⑧王思斌：《社会政策时代与政府社会政策能力建设》，《中国社会科学》，2004 年第 6 期。
- ⑨陈树强：《增权：社会工作理论与实践的新视角》，《社会学研究》，2003 年第 5 期。
- ⑩(11)米切尔.黑尧《现代国家的政策过程》，中国青年出版社 2004 年版，第 113 页、113 页。

（原文发表于《学海》2006 年第 6 期）